



TITLE:

# <論文> 自然公園と地域資源：琵琶湖国定公園のケーススタディ

AUTHOR(S):

片野, 直子

---

CITATION:

片野, 直子. <論文> 自然公園と地域資源：琵琶湖国定公園のケーススタディ. 資本と地域 2015, 9-10: 1-18

ISSUE DATE:

2015-03

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/198547>

RIGHT:

<論文 I>

# 自然公園と地域資源 ―琵琶湖国定公園のケーススタディ―

片野 直子

## 1 章 はじめに

### (1) 研究の目的と視角

持続的自然資源利用のための自然保護や保全は、形を変えながらも、私達の社会の大きなテーマであり続けている。しかし、今日でも守るべきものは何であって、何のための「持続性」なのか、人間がどの程度自然に介入し、「持続的」な生態系を維持すべきか、明確な答えを得ることは難しい。

現在、自然資源を守るために布かれた日本の土地利用規制の一角を担うものの一つとして、自然公園制度が挙げられる。自然公園に指定されている地域は、日本の国土の 14.3%を占めており、「優れた自然の風景を保護し、国民の保健休養強化に資する」土地としての役割がある。また表 1 は IUCN(国際自然保護連合)の定める保護地域カテゴリーである。最近の調査では、日本の国立公園・国定公園の半数以上は、カテゴリーⅤ「景観保護地域」にあたるとされており、これは特徴ある自然や文化、観光やレクリエーション等を主目的にした保護地域に区別される<sup>1</sup>。

ここで、最近の日本の自然公園に関わる動向について触れておくと、近年の自然公園の課題として、地域社会との協働や地域への裨益が注目されている。「アジア保護地域憲章(仙台憲章, 2014 年 3 月)」では、アジアの国立公園など保護地域の課題として、①災害リスクの削減と復興のための保護地域、②地域開発と生物多様性保全の調和、③保護地域の協働

管理、④文化・伝統と結びついた保護地域管理、⑤持続可能な観光および環境教育と持続可能な開発のための教育、⑥保護地域の連携の強化、の 6 点が挙げられている。さらに、保護地域が多様な方向から地域の発展に役立つことが可能であるとし、災害時のレジリエンスの強化、地域固有の生態系や文化、歴史的背景の支援を担うことが挙げられている。その上で、地方政府、企業、NGO、住民などの主体が参画する、多様な管理の枠組みを確保すべきだとされている<sup>2</sup>。これらの問題意識の背景には、これまで国等が主導するトップダウン的管理が主であったため、地域から保護地域が乖離していた実態があり、ツーリズムなどの経済的な面以外において、保護地域と地域社会の接点を増やす試み、協働型管理へ転換するための努力がなされている。

本論文では、琵琶湖国定公園をケーススタディとして、日本の自然公園が、昨今指摘される課題をはらみながら成立した、構造的要因を考察するとともに、自然公園を通して人間と環境の関わりがどのように構築されてきたかという点に着目し、考察を行う。

### (2) 先行研究の考察

本稿の研究対象である自然公園、あるいは国定公園に関する研究は、造園学、歴史学、法律学など多分野にわたっている。それら先行研究について、概観してみたい。

日本における自然公園行政の系譜は、アメリカか

表1 ICUNによる保護地域のカテゴリー

|         |                  |                                 |
|---------|------------------|---------------------------------|
| カテゴリー 1 | 厳正保護地域<br>原生自然地域 | 学術研究若しくは原生自然の保護を主目的として管理される保護地域 |
| カテゴリー 2 | 国立公園             | 生態系の保護とレクリエーションを主目的として管理される地域   |
| カテゴリー 3 | 天然記念物            | 特別な自然現象の保護を主目的として管理される地域        |
| カテゴリー 4 | 種と生息地管理<br>地域    | 管理を加えることによる保全を主目的として管理される地域     |
| カテゴリー 5 | 景観保護地域           | 景観の保護とレクリエーションを主目的として管理される地域    |
| カテゴリー 6 | 資源保護地域           | 自然の生態系の持続可能利用を主目的として管理される地域     |

出所：ICUN日本委員会ホームページ

(<http://www.iucn.jp/protection/reserve/reserve.html>, 2014/8/24アクセス)

らその思想を輸入したことに始まり、東京大学の造園学講座を中心に人材が輩出されてきた<sup>3</sup>。造園学での先行研究の蓄積は多数あり、公園の計画・管理について、研究者・実務家の足跡を知るためには、国立公園協会が発刊の雑誌『国立公園』掲載論文が参考になる。公園計画を論じた特徴的なものとしては、国立公園計画の詳細な分析から計画管理の特性について論じた研究(堀[1993][1994])や、「理想的な公園施設」として国民休暇村が公園利用に果たした役割を論じた研究(加治[2010])がある。公園の史的研究としては丸山[1994]、田中[1981]などが、都市公園も含めた公園研究の代表的なものである。一方で国定公園の研究は少なく、国立公園に一部編入された足摺国定公園についての研究(佐山[2009])、国立道路公園としての公園計画がみられる耶馬日田英彦山国定公園の研究(小沢[2012])が挙げられる。ただし、これらの研究は、厚生省・環境省関係者、修景・造園研究者によるものが多く、その視点は景観計画や実務的なものが中心であり、社会科学的視点からの考察は乏しい。

これに対して、公園指定を政治的な現象と見なす論者がいる。労働史研究者の村串は、戦前においては鉄道資本の関与した国立公園法制定運動として、戦後については自然保護運動史として、明確に開発への批判的視点を取り、水源開発・鉱業との相克から国立公園史を描いている(村串[2005][2011])。他にもナショナリズムへの融和という政治的意図を汲み取った研究もある(長尾[2011]、神田[2009])。また観光と交通、リゾート開発に焦点を当てた研究からの言及は数多くあるが、これらは主に自然保護と観光開発の対立に主眼を置いたものになっている(佐藤[1990]、鈴木・小淵[1991])。

法律学に立脚する加藤[2008]は、制度の歴史から最近の利用調整の問題にいたるまで広範にカバーし、自然公園にのみ焦点をあてた制度解説としては唯一まとまったものである。また、アメリカの公園制度は日本と異なる点が強調されやすいが、久末[2011]では①鉄道資本と初期の国立公園システムの協調、②ダム開発と国立公園の観光利用が融合されたTVA型総合開発、③ニューディール政策の一環である「市民保全隊」の公園整備による雇用創出政策、等の政治・経済的側面に言及しており、日本の自然公園との共通性を見出すことができる。

国際的には1970年頃から自然保護区域の面積拡

張が目指されている一方で<sup>4</sup>、アメリカ型の原生自然保護システムの無批判な受容という側面を持っていたため、主に発展途上国において、国立公園や自然保護区の確保は、地元住民との軋轢を引き起こしたことが指摘されている(Laungaramsri[2002]、東城[2009])。このようなケースにおいては、古くからの重層的土地所有関係を見直し、資源の権利主体を明らかにする管理手法が、近代的国家の基礎をなす領域化と、自然資源の商品化過程の一部であったと指摘されている(市川・生方・内藤[2010])<sup>5</sup>。

日本での近年の管理・利用を巡っては、畠山・土屋・八巻[2012]が地域制<sup>6</sup>の自然公園を持つイギリスとの比較研究から、自然公園法による土地利用計画は、制度的に国民の参加が保障されていないため、環境保全を核とした地域の管理手法として機能するには、大きな転換が必要だと論じ、日本の制度の根本に疑問を投げかけている。また、自然公園が主題ではないが、阿蘇くじゅう国立公園の管理団体、「阿蘇グリーンストック」の活動などを取り上げ、景観資源を「地域コミュニティ」の力でどのように守り育てるか、生活環境主義という言葉でキータームに、地域景観資源の保全を考察した研究(鳥越・家中・藤村[2009])がある。

琵琶湖については、琵琶湖博物館や琵琶湖環境科学研究所を中心に多くの研究蓄積がある(嘉田[2003]など)。初期の公園計画に繋がる資料としては、琵琶湖八景の指定や京都大学工学部の西山卯三研究室が残した観光開発構想が挙げられる。しかし琵琶湖の環境問題が衆目を引きつけてきたに拘らず、国定公園に着目して行われた研究はかなり少ない。私見では、景観論・制度論の側面から、公園区域の決定過程と景観計画の内実を、物理的な要素の分析と行政・議会の記録から考察した小沢[2012]、国定公園の集団施設地区として、近江八幡国民休暇村の設立経緯を追求した加治[2009]が代表的な研究である。

これらの研究をすべてカバーすることは本稿の目的ではないが、既存の日本の自然公園研究は、①研究の対象地域が一部の国立公園に集中しており、自然保護と開発の相克という構図に収められることが多い、②政治過程の考察を試みた研究は、指定の経緯に着目したものや、研究者個人の議論や功績に焦点が当てられたものが多く、研究蓄積が乏しい、③公園制度のトップダウン的構造が問題視されている

に拘わらず、空間的な階層性と様々な主体の生み出す社会現象として構造的な分析を行う視点に乏しい、④住民参加の仕組みが注目されているが、自然公園と生活空間との重複に着目した史的研究はまだ少ない、といった課題が指摘できる。欧州をはじめとして自然公園等の保護地域が、地域の環境保全の手法として関心が高まるなかで<sup>7</sup>、日本においては明治期以来蓄積されてきた自然公園研究と、新しい領域を繋ぐ考察が不足しているといえる。

視点を移して、地域経済学において国立公園や自然公園がどのようにとらえられてきたかを見ると、これをテーマとした先行研究はほとんど無いと言ってよいだろう。しかし、「自然保護」や「生物多様性」、あるいは「レクリエーション・観光」についての管理論としての枠組みを超え、自然公園とローカルな生活空間との重層性を鑑みた上で、地域の持続性を考察するためには、地域経済学からの視点が有効となるのではないだろうか。その前段として、本稿で自然公園に関わる地域資源の形成あるいは解体を構造的に理解するために、ミクロレベルの地域の歴史的考察を行うことの意義は大きいといえよう。

### (3) 問題意識と研究の視角

本稿では地域経済学の視点から、自然公園、特に国定公園をめぐる政治経済のダイナミクスに考察を加える。そのために本稿では「自然」という用語を、外的自然＝人間を取り巻く生物・非生物的環境および、内的自然＝生物体としての人間<sup>8</sup>、という2つの意味を併せ持つものとして考え、自然公園の誕生とその広がりを資本主義的な労働力の再生産システムに地域資源や人間が包摂され、人間－自然の関係性が転換した過程として捉える。そして自然公園の誕生と拡大を、第一に優れた風景地の指定を通じた外的自然の再構築と、第二に余暇<sup>9</sup>時間の創出を通じた内的自然の再構築として捉え、考察を加えたい。

筆者が外的自然の再構築として考えるのは、産業革命以降に起こった自然資源利用の急速な増加や新資源の発見・利用により、外的自然が大きく転換したことを指す。化石燃料等の利用による環境の急激な変化がまず想起されるが、「景観」の発見と商品化もこれにあたるだろう<sup>10</sup>。例えば日本を代表する国立公園である尾瀬国立公園周辺は、江戸時代より会津と上州を結ぶ街道が通過する場所であったが、

近代登山の興隆や植物学の普及とともに、ハイキングコースが完備され、湿原に木道の続く景色は行楽地として代名詞となっている。これは、もともと意識されていなかった外的自然の一部が、価値を持つものとして認められ、空間が再構成される対象となった例と言えるだろう。

もう一方の内的自然の再構築は、労働者が資本主義的生産過程に組み入れられる際、資本が時間を基本とした規律を与えることで、労働者の生活に介入し、彼らのライフスタイルを変えたことを指す。労働時間が非労働時間と区別され、正確に交換価値で図られるようになる一方で、非労働時間は労働力の再生産のために休養等を行う時間となった。そして、余暇時間におけるレジャーは、労働者を都市の生活環境から一時的に開放し、心身の健康を維持するという役割があった。さらには、レジャー関連の消費によって、拡大再生産が支えられることも重要な点であった。つまり、資本主義的拡大再生産の維持を前提として時間の過ごし方が変わり、レジャーへ時間が割り当てられるようになったと考えられる。本稿では、自然公園の誕生と利用において、以上の2つの自然の再構成される過程がどのように関係しているかに着目しながら論を進めたい。

ここで、より具体的な論点を挙げると、第一にアメリカ型の自然公園制度の導入がどのように目指され、いかなる特殊性を持って展開したか、という点がある。先行研究で論じられるように、日本における自然公園設置の際に、保全と利用の二項対立が存在し、開発が自然保全に優先したという見方は適当なのだろうか。特に本稿では、国立公園ではなく国定公園を取り上げるが、これは、国定公園の計画・管理・事業実施主体が別々であることや、自然公園法に基づいて行われる区域指定も行為規制<sup>11</sup>が弾力的に運用されてきたこと、そして地域に住む人々の営みの場と重複していることが多いことにより、各主体のせめぎ合いが複雑に絡み合っているためである。このせめぎ合いによって、いかなる主体の利益が生み出され、どのように地域の再編が行われたのだろうか。

第二に、自然公園の適地として、「優れた風景地」を評価することの含意についてである<sup>12</sup>。近代ツーリズムの目的地として原生的自然や田園を認識することは、都市的でないものを、鑑賞や休養地の対象とみなす意味があると考えられる。高度経済成長期、

都市での過密を補うように、労働者層の余暇需要と結合させ、「風景」を消費する大衆層を創出することが図られ、容易かつ大容量のアクセスを可能とする必要があったことが想起される。そのため、自然公園の指定は、鉄道や自動車の生産・消費の過程と、密接に同調していることが推測される。

さらに、第三として現在議論の中心となっている、自然公園の利用・開発過剰、公園管理主体、受益者の負担などについて、法律上の守るべき対象が変わり、管理の手法が変われば、自然公園の適正利用が可能となるのか、という疑問である。公園選定基準の変化や計画・管理手法の変化があったとしても、国土計画の視点から、都市部への集積によって生まれた緊張を緩和するため、自然景観地を定めるという考え方そのものが、限界を有しているように思われる。

以上において、筆者がカバーできる範囲は非常に狭いが、本研究ではこれらの疑問を足掛かりに、地域が都市と直結するなかでの、あるいは都市化のなかでの、人間―自然関係の転換を、自然公園と琵琶湖のケーススタディを窓として考察する。

#### (4) 研究の手法と論文の構成

本研究では、先行研究の検討はもとより、原資料とインタビューを重視した。文書資料としては、滋賀県・厚生省・環境庁(省)の行政文書、近江八幡市議会・滋賀県議会・国会会議録、公園関係の各種統計・調査結果を参照する。とりわけ、NPO 法人西山文庫収蔵品の中からは、公刊物から私的メモまで、考察の材料として閲覧させて頂いた。さらに、滋賀県琵琶湖水政部自然環境保全課、日本アメニティ研究所理事長加治隆氏<sup>13</sup>には、インタビューと資料提供に応じて頂き、環境省中部地方環境事務所小沢氏<sup>14</sup>には、福島県内での勤務の合間をぬって貴重な助言を頂いた<sup>15</sup>。

さて、この章の最後に本稿の構成を簡単に紹介しておく。まず本章では先行研究を検討し、研究の視角と問題意識を提示した。次の第2章では欧米と日本における自然公園等を利用したレジャーの成立について、先行研究を用いて論じ、さらに、日本における自然公園の広がり进行を明らかにする。次の3章では、滋賀県の琵琶湖国定公園を事例として取り上げて、自然公園の誕生が日本の近代化の中で起こったことが、資本主義的生産過程の浸透とどのように結

びついているかを考察する。最後に4章において論文をまとめるとともに、琵琶湖における景観保護の事例を紹介する。

## 2章 自然公園の成立と展開

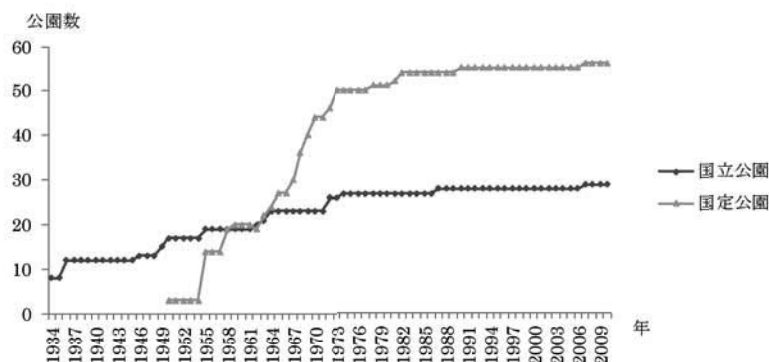
### (1) 優れた景観地におけるレジャーの芽生え

まず欧米に着目して、優れた自然の風景に対する認識がどのように成立し、一部の特権的な立場の人々のみならず、大衆の生活においてもこれを享受するための時間が作られたのかを述べる。

すでにふれたように、産業革命以降、人々が労働者として資本主義経済に組み込まれるにしたがって、労働時間と労働から自由な「余暇」が、明確に切り分けられるようになった。イギリスを例にあげれば、19世紀後半になると工場法に始まる労働時間の短縮によって、労働者は労働から自由な時間を手に入れ、健全な余暇の過ごし方として列車を利用した日帰り旅行やアウトドア活動が盛んに行われるようになった。これは労働者階級のレジャーがしばしば「レクリエーション」と呼ばれることから分かるように、レジャーを通して効率的に生産性の高い労働力を再生産する仕組みであった。このように、余暇時間の創出を通し、労働時間の制限に付随して現れた非労働時間への資本の介入がなされた。

レジャー需要の増加に歩を合わせ、大衆の利用を受け入れる空間が整備され、人々のアクセスの利便性を高めることが図られた。この具体的な例としては、近代登山の大衆化が挙げられる。18世紀初頭にヨーロッパアルプスなどの自然美が見出され、モンブランやマッターホルンといった傑出した山岳は自然の聖地として賛美されるようになり、19世紀の後半には上流階級の間で登山が流行し、山を登ることはごくわずかな野心的冒険家の専有物ではなく、より多くの人が楽しめるものとなっていった。アルプスに関して言えば、スイスやフランスの山岳会が登山マップを作ったり、登山道を整備したり、登山のテクニックを標準化していった。これについて、フランスの歴史学者であるコルバンは、美しい風景を限られた時間で「発見」する方法の確立は、効率よく名所を周りたくと望む旅行者に大変便利なものだったと指摘し、レジャーとして登山が大衆の間に広まっていくにしたがって、山間地域においてツーリズムは将来有望な産業として期待されるよう

図1 国立・国定公園数



出所：財団法人国立公園協会編〔2011〕『自然公園のてびき』より作成。

表2 週末のレジャー活動時間および行為者率

| 土曜日     | 1965年 | 1970年 | 1975年 | 1980年 |
|---------|-------|-------|-------|-------|
| 全員平均時間  | 0.43  | 0.48  | 0.49  | 0.57  |
| 行為者率(%) | 29.9  | 33    | 38    | 43    |

| 日曜日     | 1965年 | 1970年 | 1975年 | 1980年 |
|---------|-------|-------|-------|-------|
| 全員平均時間  | 1.30  | 1.30  | 1.34  | 1.30  |
| 行為者率(%) | 38.5  | 42    | 48    | 51    |

出所：日本放送出版協会放送世論調査所〔1981〕『図説日本の生活時間1980』より作成。

になったとする<sup>16</sup>。

国民が余暇を過ごす場所を確保することを目的とした、自然の保全活動が始まったのもこの頃である。イギリスでは、思想家であるジョン・ラスキンが、「眺望と思索の対象としての土地の価値」を主張し、共有地（コモン）の保護を守る必要を論じた。これは、国民すべてが田園の余暇空間を共有するという、ナショナル・トラスト運動の源となる思想となった。アメリカでは、自然保護活動家の熱心な働きかけにより、国民のレジャー的利用のために、国立公園制度が創設された<sup>17</sup>。二つの運動は、非労働時間を通して人間性を回復することを狙ったものであり、その対象が国民全体であったという点が共通している。

日本では1960年代に活発にレジャー論が展開され、福祉国家的観点からレジャーが国民生活の標準とされて、活動的に余暇を過ごすことが奨励された。図1は国立・国定公園数の推移であり、特に1962年を境として国定公園数が急速に増加していることが分かる。後述するが、国定公園は大都市近郊のレジャー適地を整備するために新しく指定されたものである。余暇関連の調査研究もこの頃から活発に行

われており、余暇に対する社会的な関心の向上が伺える。表2は1960年代から70年代において、国民が「レジャー活動」に費やした時間と、レジャー活動を行った者の割合の推移である。レジャー活動の平均時間は年によってばらつきがあるが、行為者率は一貫して増加していることが分かる。なお、ここで言うレジャー活動には「スポーツ」「行楽・散策」「勝負事」「けいこごと・趣味」等が含まれており、「ラジオ・テレビ」や「休息・くつろぎ」は含まれていない。

ここからわかるのは、国家的・政策的な意図がレジャー関連産業の需要と供給をシステマチックに生み出したということである。すなわち、労働力を再生産するという生産過程上の理由を反映して、国民の福利に資するレジャーのための労働から自由な時間と、傑出した美しさが保たれた自然景観地が必要とされたのである。

## (2) 日本における国立公園の誕生

次に公園制度や自然保護史に関わる研究をもとに、なぜ自然公園が日本においてアジアの中で早い時期に成立し、全国的に展開したのかを考察する。

日本の国立公園法は1931年に制定され、この法律のもとで太平洋戦争の終結までに、内地12箇所、台湾3箇所の国立公園が指定された。当時、国立公園法には、国民の保健・休養・教化という文化的使命、および外客を呼び込み国際収支を改善するという経済的使命があるとされていた。これについて丸山[1994]は、①地方と国の両レベルでの経済振興政策、②政治家の選挙民の囲い込み、③ナショナリズムの高揚、という3つを国立公園法制定の背景として総括している。

①と②について述べれば、国立公園指定地が検討されていた1925年に普通選挙法が施行されており、政治家が不況に喘ぐ地方の集票のために、経済振興に力を注いだことは丸山の指摘するとおりでであろう。国立公園の候補地の選定のために、1910年代から全国的な調査が行われており、1921～1930年の間に帝国議会へ168件<sup>18</sup>の国立公園建議の請願があったことから、地方からの期待が推察できる。不況打開のための積極政策として田中内閣が設置した経済審議会は、外国人の訪問を促進するために、名勝の保存やホテルの増設をすべしとの答申を行っている。

また、20世紀に入ると日本においても、労働問題の解決を目指した民主主義運動が盛んに行われ、労働時間が短縮されるに伴い、休暇制度の確立と大衆の余暇空間の整備、望ましい余暇の普及と国民教育が求められた。日本の国立公園の父といわれる田村剛は、アメリカで自然公園制度を学んだ後、日本にもその仕組みを導入しようとした人物であるが、労働者階級のレジャーと教育に焦点をあて、自然公園の要件として、傑出した自然景観を有すること、大衆の余暇空間としてのキャパシティがあることを挙げている。このような労働者の地位向上という面からも、自然公園の設置は望まれるところであったと推察できる。

さらにここで注目したいのは、「国立公園指定を求める地方からの建議」の一部は、電鉄系企業の観光関連事業の拡大と直結していたことである。村串[2005]は景観保護と利用手段の提供を定めた国立公園法は、富士箱根、日光に代表されるように、鉄道会社の開発事業とも深い関わりがあったことを指摘している。後の章でも述べる滋賀県においても、琵琶湖の国立公園指定を後押ししていたのは、京阪電鉄、近江鉄道、江若鉄道などの電鉄資本であった。

③については、志賀重昂の『日本風景論』に代表されるように、日本の景観が欧米やアジアを凌駕するものであることを論拠に国民性の優越を謳う言説が現れたことや、国立公園が天皇家に関わる土地としての様々な由来が強調され、風景をもって国民性の統一が象徴されたことに表れている。内地の外を見ると、台湾には第二次世界大戦前に3つの国立公園が指定されており、そのうちの一つである次高タロコ国立公園は、「日本一の面積で・・・日本一づくし」と讃えられている。指定には至らなかったが、朝鮮(1930年)、満州(40年)、アモイ(41年)での国立公園調査・計画立案も行われた<sup>19</sup>。これらの国家による景観地の認定は、領土拡大を正当化する道具であり、地域資源に戦時特有の新たな意味づけを与えようとしたものであったのだ。1937年には内務省から厚生省体力局へ国立公園の所管が移り、余暇生活健全化および国民体力向上施設として位置づけられ、利用の形態も、非労働時間への国家的な介入と国民の戦時動員を目的とするようになった。ここからは、旅行やスポーツが、大衆の余暇時間を誘導する有力な手段であり、戦時の国民動員に容易に転換できるものだったことが分かる。

### (3) 第二次世界大戦後の自然公園の展開

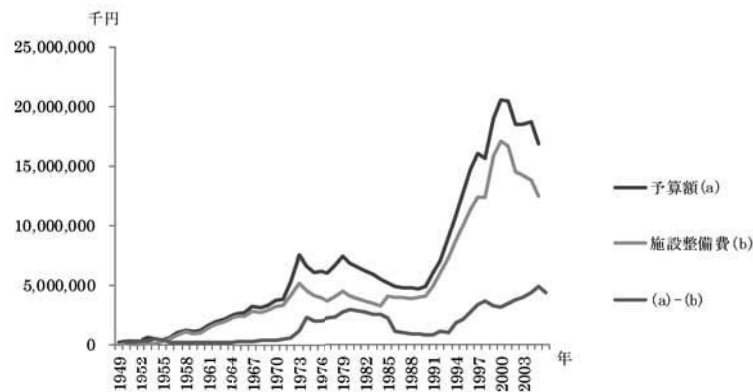
第二次世界大戦の戦局の悪化に伴い一時的に停止された公園事務であったが、早くも1946年に厚生省衛生課の所管で再開され、戦前のスタッフも復帰し、制度と実務の両面から連続性が担保された。しかし、アメリカ中心の世界秩序再編に合わせ、GHQの占領下で自然公園の位置づけは変容した。

戦後すぐの時期には、国立公園行政にも日本の非武装化を進める意図が反映されていた。GHQは国立公園を厳重な指導の下に置くことを明らかにし、厚生省に対する報告書の中で、指定公園数を限定した上で風致保存を第一の目的として管理機能を強化するなど、アメリカ型の自然公園制度への転換を求めた<sup>20</sup>。しかし、朝鮮戦争の勃発、ドル散布の限界から、アメリカの極東戦略が転換した結果、日本が「反共の防波堤」として、外貨を受け入れ経済的に自立する必要性が高まった<sup>21</sup>。

この後の国土計画における自然公園の位置づけを見ると、1点目にインバウンド観光や外貨獲得の比重が小さくなり、大衆の利用できるレジャーの場としての役割が大きくなったことが指摘できる。51



図2 公園関連予算額と公園施設整備費



出所：加治 [2010]20ページ，国立公園協会『国立公園』各年，環境庁自然保護局

[1981]『自然保護行政のあゆみ』第一法規出版より作成。

注：2005年基準消費者物価指数（持家の帰属家賃を除く総合指数（全国）【昭和21年～平成16年】）で調整済み。

年の自然公園審議会の答申では，国立・国定公園とともに，自然景観地としての評価を基準とした厳正指定から，全国的な配置を考慮した指定に転換した。高度成長期にはレジャー需要が大規模に創りだされると共に，資源の囲い込みと観光施設の整備が盛んに行われた。新産業都市を中心とした拠点開発が大量の都市労働者を生み出す一方，低開発地域における自然資源中心の観光開発は，供給面からレジャー産業の成長を支え，内需の拡大に寄与した。これを国の公園事業予算から見ると，1958～95年までは72～85年を除いて施設整備費が全体の80%以上の割合を占めており，利用施設の建設が公園事業の中心であったことが確認できる（図2）。

当時の自然公園において，公園事業の大部分，特に宿舎の提供は民間事業に頼っていたため，福祉政策としての「ソーシャルツーリズム」に対応した施設整備の必要性があるとされ<sup>22</sup>，国民宿舎（56年），国民休暇村（62年）の整備が開始され，これが公園事業の核となった。特に休暇村関連の公共施設整備費は，1961年から88年までの自然公園施設整備費累計の19.3%を占めている<sup>23</sup>。

さらに需要面からは，レジャー消費を促すために，休暇制度の改善や賃金の引き上げが行われた。1962年に国際労働機関（ILO）において「労働時間短縮勧告」が採択され，労働運動が活発になったことも，余暇の充実を求める社会的な推進力になった。ソーシャルツーリズム政策のもと，「国民旅行の育成・健全化」を目指すとして，労働から開放された余暇を国民生活の標準とすることで，需要拡大の隘路を解消することが試みられたのである。

2点目として，各種の地域開発との接合が指摘できる。国土総合開発法制定直後の特定地域開発の初期段階では，観光も特定地域指定基準の1つとされ，観光資源保全の見地から自然公園と特定地域開発事業との接近が見られた。ただし特定地域開発においては，電源開発が喫緊の課題であるとされていたため，自然公園制度の方向性を適応させる必要があったと考えられる。

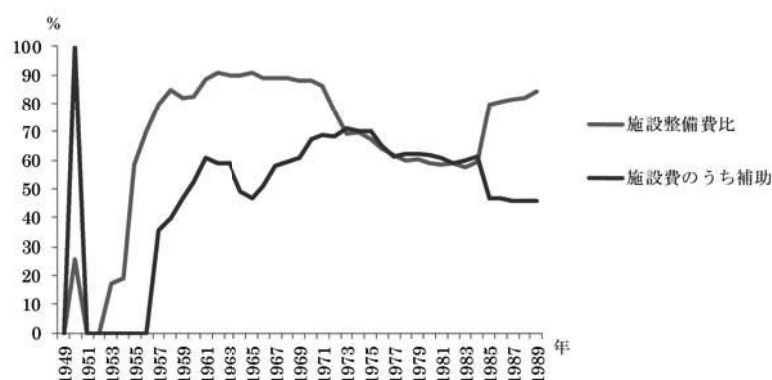
3点目に注目したいのは，1点目と2点目の結果として，様々な要素を持った地域が「自然公園」と認められたことである。宇野 [1961] は自然公園成立の契機を，都市に相対する運動として，郊外の風景地が自然公園的なものになり，国民の野外活動を恒久的に受け入れる自然の保護が必要とされたことと指摘している。1952年から実施された自然公園選定要領の策定において，国立公園は配置に考慮せず自然景観評価によって指定，国定公園は利用の利便を考慮し全国配置の適正を図る指定<sup>24</sup>，とされた。

#### （4）国定公園

ここまで自然公園全体を概観してきたが，ここで次章において詳しく論じる国定公園について述べたい。国定公園は1949年に「国立公園に準ずる地域」として初めて法律上の規定を得た。これは国立公園の指定は控えめにすべきというアメリカ型の公園推進派の意向と，戦前から国立公園調査対象地域となっていた地方からの要求の間をとる制度として誕生したことを意味する。例えば1950年に指定された琵琶湖国定公園の場合は，干拓による風景の破壊などを理由として，国立公園としては不適格と判断



図3 施設整備費比率・施設整備費のうち補助金比率の推移



出所：加治 [2010]20ページ，国立公園協会『国立公園』各年，環境庁自然保護局 [1981]『自然保護行政のあゆみ』第一法規出版をもとに作成。

表3 国立・国定公園の区域削除・変更

| 年    | 国立公園区域の削除                         | 国立公園へ昇格          | 削除，区域の全面的な変更                         |
|------|-----------------------------------|------------------|--------------------------------------|
| 1956 |                                   | 天草国定公園           |                                      |
| 1962 |                                   | 白山国定公園           | 琵琶湖国定公園                              |
| 1963 |                                   | 山陰海岸国定公園         |                                      |
| 1964 |                                   |                  |                                      |
| 1965 |                                   |                  | 水郷国定公園（鹿島地域）                         |
| 1970 |                                   |                  | 耶馬日田英彦山，佐渡国定公園                       |
| 1971 | 瀬戸内海国立公園（六甲山）                     |                  | 鳥海国定公園（南部地域），越前加賀海岸国定公園（三里浜地域）       |
| 1972 |                                   | 足摺宇和国定公園         |                                      |
| 1974 |                                   | 利尻礼文国定公園         | 琵琶湖国定公園                              |
| 1975 | 小笠原国立公園（南硫黄島地区），霧島屋久国立公園（屋久島花山地区） | 原生自然環境保全地域に指定のため |                                      |
| 1976 | 南アルプス国立公園（大井川源流地区）                |                  |                                      |
| 1977 | 大雪山国立公園（十勝川源流地区）                  |                  |                                      |
| 1980 | 知床国立公園（遠音別岳地区）                    |                  |                                      |
| 1981 |                                   |                  | 大和青垣，金剛生駒，鈴鹿，玄海，若狭湾，耶馬日田英彦山，各国定公園の一部 |
| 1982 | 瀬戸内海国立公園の一部                       |                  | 飛騨木曾川国定公園の一部                         |
| 1983 |                                   |                  | 玄海，北長門海岸，河国定公園の一部                    |
| 1986 |                                   |                  | 金剛生駒国定公園の一部                          |

出所：環境庁自然保護局計画課監修 [1989]『自然環境保全審議会利用のあり方検討小委員会報告：

自然・ふれあい新時代』第一法規

されたために，史蹟公園や道路公園などの種々の公園モデルを念頭に，国立公園と異なる制度が必要となった。

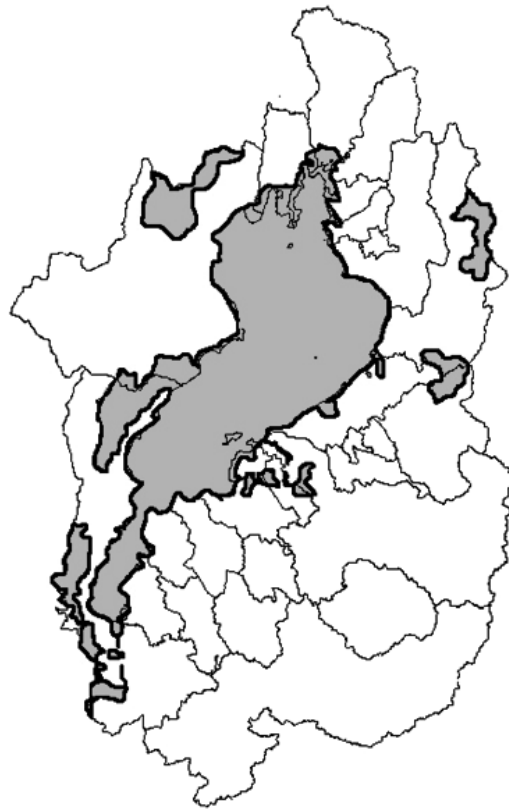
国立公園は国が指定・管理するものだが，国定公園の場合は国が指定し，都道府県が管理を行うものである。1957年の自然公園法制定後は続々と国定公園が指定され，1973年までに50箇所と10年間で倍以上の数・面積になり，56箇所（2014年3月現在）が指定されている。

図3は自然公園事業のうち施設整備費の占める割合と，施設整備比の中での補助金の比率を示してい

る。国定公園事業などで地方自治体が支出した施設費に対する国庫補助は，1950年代後半と60年代後半に上昇していることがわかる。この時期は国定公園の拡大期に重なっており，公園施設整備は地方自治体によって補われていたと推察できる。なお，国定公園事業の補助率は通常二分の一で，国からの補助を受けない都道府県の単独事業もあるため，ここで挙げたのは国定公園施設整備費の一部である。

拡張の一方で区域の削除も行われた。これには国立公園への昇格と，産業施設や宅地の造成に伴う削除の2つのパターンがある。表3は国定公園の指定

図4 琵琶湖国定公園区域図(滋賀県域)



出所：滋賀県ホームページ「ふれあいマップ」(国土地理院の承認を得て、同院発行の数値地図50000(地図画像)及び数値地図25000(行政界・海岸線)を複製されたもの(承認番号平19総復、第588号))より作成。  
(<http://www.pref.shiga.jp/d/shizenkankyo/furusato/map/index.html>, 2012/12/4アクセス)  
注：太線が琵琶湖国定公園界。

がひと通り終わる 1982 年までに昇格した国定公園と、おもな削除区域を整理したものである。国立公園に昇格した公園をみると、白山以外では「海中景観」が選定基準として取り入れられたことや、湿地の自然生態系保全の高まりを反映して、相対的な評価が上がったための変更と言える。それに対して、指定区域の削除や改定が行われたのは、採掘工区の設定、新港建築、工業用地・宅地造成など、他の土地利用が進んでしまった、あるいは進められることが期待されていたためであり、国立公園と比べて区域を変更するような調整が容易に行われてきたことが推察される。

以上、日本の自然公園の成り立ちを概観してきた。戦前の日本の自然公園は地方振興策として採用され、欧米から大衆の余暇活動を充実させるという思想が取り入れられたが、実際には戦時の国民教育に広く利用されたことを指摘した。戦後は国土開発と融合し、さらに福祉政策として国民休暇村等の施設整備が行われ、自然公園を利用したレジャー等を

国民生活の標準として位置づけることで内需の拡大が図られるとともに、供給面では国立公園指定から漏れた地域をはじめとして、都市に近接した利便性の高い国定公園が多く配置されたことを明らかにした。

### 3 章 琵琶湖国定公園

#### (1) 琵琶湖国定公園の誕生

前章までで、自然公園が成立する社会構造と、欧米で誕生した自然公園が日本にどのように取り入れられ、発展したかを述べてきた。この章では琵琶湖国定公園をケーススタディとして取り上げ、地域における自然公園の展開をみていく。

琵琶湖国定公園(図4)は、湖の全域と湖岸、本湖周辺の湿地帯、および周辺の山岳を含んでおり、1950年に国定公園に指定された。国定公園の中で面積が2番目に大きく、年間利用者は3,000万人を超え、全国の国立・国定公園の中でも3番目の利

用者数となっている。ただし、これは琵琶湖大橋などの交通の要路が公園道路に含まれているためである。また、県内および京都・大阪の水がめという役割も担っており、広範な地域とつながった、多様な側面をもつ自然公園であることに特徴がある。

国定公園区域の決定について、地理的分析と歴史的背景から考察を行った小沢[2011]は、公園の景観要素として、琵琶湖本湖を取り囲む内湖の重要性が高かったことを指摘し、公園区域に指定された山から水辺への俯角<sup>25</sup>に注目することで、国定公園の景観計画の根拠が整理できるとしている。そして、公園の景観要素としてスキーに適した山岳と、優れた水辺空間を挙げ、公園指定時から内湖は漁業資源のみならず観光資源としての価値を認められていたと指摘し、「農地造成(干拓)、水力発電」と「景観保全、観光資源」という二系列の対立が見られたことを論じている<sup>26</sup>。この指摘の背景には、琵琶湖において1930年代より、工業用水の確保と治水、農地の造成を目的とした総合開発が行われたことがある。小沢が着目する内湖や湿地帯は、淡水漁業や葦の生産、生活排水の浄化に利用されていたが、1940年代から農地造成のために継続的に干拓されていたのである。

小沢は国立公園の誘致を、干拓から景観を守る最後の防波堤であったと見なしているが、誘致運動の主体であった観光協会は、国土計画対策委員会が選定した公園区域内の「干拓農耕・内湖一般、石材採集、水力発電」の三つについて、公園法による制限の緩和を要望しており、観光サイドからは内湖景観が公園に必須と考えていたとは言えない<sup>27</sup>。むしろ公園誘致が始まる前から、開発の範囲が治水から利水を含む総合的な性格へ拡大する中で、湖岸堤の上に観光道路を設置することが提案されていた。これに呼応するように、琵琶湖の公園計画策定に係る論考の中には、アメリカで発展したパークウェイを手本とした、「道路公園」のモデルを当てはめるという方向性も登場していた。これは、『観光の近江』の創刊号において、前述の田村がアメリカのパークウェイの手法を紹介し、京都大学の関口(造園学)らと共に、国立公園の候補となっていた琵琶湖のプランニングに、道路公園のモデルを採用することを薦めていたことから分かる<sup>28</sup>。これらを考慮すれば、干拓事業と観光開発は調和する方向にあったと考えることが妥当であり<sup>29</sup>、道路公園のアイディアを積

極的に取り入れ、「第一級の景観地」以外の地域に、自然公園としての位置づけを与える試みだったと言えるだろう。

では実際に琵琶湖国定公園指定は、いかなる期待を受けて誕生したのだろうか。当時県内の観光を支えていたのは、京阪電鉄、近江鉄道、江若鉄道であり、これらの電鉄資本は戦前から水泳場やスキー場の開発を開始していたため、国立公園の誘致活動の中心でもあった。1948年に発行された京阪電鉄の情報誌の「琵琶湖国立公園特集号」の、巻頭を飾った『びわこユートピア』構想には鉄道資本の期待を見ることができる。この中では琵琶湖の中にある沖島にモナコのような歓楽地を開発する等、荒唐無稽な案も描かれていたが、琵琶湖八景などの各地の名所をめぐり、湖上あるいは鉄道沿線から景色を楽しむ周遊旅行が提案されている。滋賀県としては、「政府は生産方面の投資を認めるが、観光は難しい。道路などはやれると思うが、できるだけ観光協会と民間の資金でやっていけるようにしたい」というのが公園誘致と観光事業に対する本音であったため、公園の指定は電鉄資本中心の観光関連企業の事業展開を促す意図があり、区域決定においても湖上や鉄道沿線からの景観を念頭にしたと考えられる。

1950年に国定公園指定を受けたものの、当初は区域が決められただけで、公園事業について国の補助が開始されるのは57年であり、公園計画が策定されるのは62年まで待たねばならなかった。その間で、琵琶湖観光をめぐる状況は、モータリゼーションによる転換の時期を迎えていた。特に年間100万人を集客していた湖の遊覧観光は、1952年を境に客数が低落し、各社とも貸し切りバス部門が観光の主役となっていった<sup>30</sup>。1960年の公園計画素案では、主要道路沿いの湖岸地域、宇治川沿いが第二種・第三種の特別地域に指定された<sup>31</sup>。琵琶湖全域に配置された観光拠点を湖周道路で結ぶ、周遊観光地としての性格が強まっただけでなく、自動車での移動を軸に、ドライブそのものが観光の目的となるような工夫がなされた<sup>32</sup>。

以上より、琵琶湖国定公園の指定の背景には、治水・利水のための開発が行われる中で、観光インフラ整備も期待されていたこと、さらに県内の観光産業を主導していた電鉄資本の事業への配慮があり、これらを反映した地域の指定と公園のプランニングが試みられていたといえる。

## (2) ソーシャルツーリズム時代の琵琶湖国定公園

第2章で触れたように、観光資源の開発が国土計画の中で柱の一つとして位置づけられ、宿泊を伴うレクリエーションが「国民生活の標準」となり、国内需要の創出と観光資源の供給が同時に行われた。ここにはソーシャルツーリズム、すなわち国民福祉の向上という名目で、国民に余暇時間の有効活用を促し、内需拡大を導くという意図があった。このような社会的要請から、国立公園のブランドを得られなかった琵琶湖国定公園も、国民休養に資する場所として注目されるようになった。

前述したように、琵琶湖国定公園は区域の指定がありながら、実質的な公園管理の開始は公園計画が策定された1962年のことである。これには、57年に自然公園法が制定され、国による国定公園事業の補助が開始されたことと、県が国民休暇村の設置を厚生省に要望していたためと考えられる。国民休暇村の設置地は、国立・国定公園の集団施設地区であることが原則であり、既に民間資本による開発の進んだ場所を指定する「既存拠点型」の集団施設地区に加え、新たに近江八幡国民休暇村を含む集団施設地区計画を策定する必要があったのである。

加治[2009]は、国民休暇村の登場による公園施設の変化として、属地性の高い施設（スキー場、水泳場など）に加え、都市型レクリエーション施設（ゴルフ、テニスコートなど）への中身の転換とともに、既存施設型からある程度隔絶した場所に設置する、新規理想整備型への立地の転換を指摘している。また、休暇村設置の際は都道府県や市町村の協力が大きく、国定公園における休暇村用地の56.6%を地方自治体が所有することや、道路整備を都道府県が負担したことを明らかにしている<sup>33</sup>。つまり、都市部と直結した定型的レクリエーションの場所が、基礎的基盤整備を受け入地の自治体に依存して、確保されたといえる。

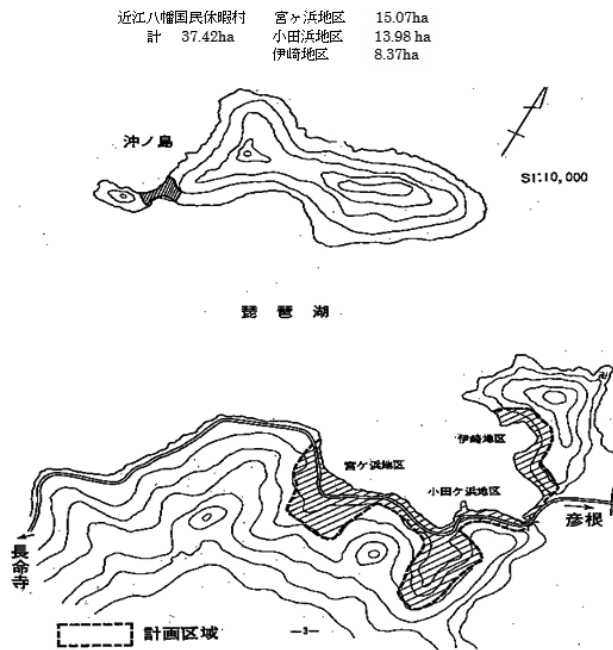
ここで1962年に国民休暇村第一号としてオープンした、近江八幡国民休暇村の周辺に焦点を合わせる。当初は宿舎を中心とした宮が浜から、テニスコート、自然探求路と養魚関連施設が整備される計画であった。(図5) 施設用地の選定理由として、①水泳・自然観察適地、②国有林以外の土地利用が少なく、琵琶湖と比良山の遠景を臨む配置が可能であること、③区域内の農地も大中干拓地に換地・増反が

可能であったために、土地所有者の理解が得られて用地の確保が容易、④滋賀県と近江八幡市が積極的に道路整備や用地提供を実施、といった条件が揃っていたことが指摘されている。滋賀県の自然公園施設整備費においては、近江八幡国民休暇村関連費用が全体の33.6%を占めており(57～71年合計)、県の公園事業の目玉であったといっていよう。実際には、用地確保について沖島住民との確執が生じたが、住民が対岸に所有する数十アールの農地を町が買収することで、国民休暇村の建設がスムーズに始められたようである<sup>34</sup>。

図5と図6は、近江八幡集団施設地区の詳細計画図(66年)と、周辺の観光資源保全構想を示している。近江八幡市の琵琶湖岸に、対岸の沖島と向かい合うように休暇村が設置され、大中の湖(大中干拓地)までが含まれていることが分かる。加治の指摘する特徴を備えながらも、内湖・ヨシ群の観光漁業、大中干拓地の景観などが観光資源として位置づけられている上に、淡水生物の博物館を国民休暇村の一環として整備することも計画に含まれている。この計画では既定路線の「都市型レクリエーション施設」だけではなく、休暇村建設によって失う漁場や耕作地に代わる、地域資源を活かした新しい産業の形成が試みられていたことが分かる<sup>35</sup>。

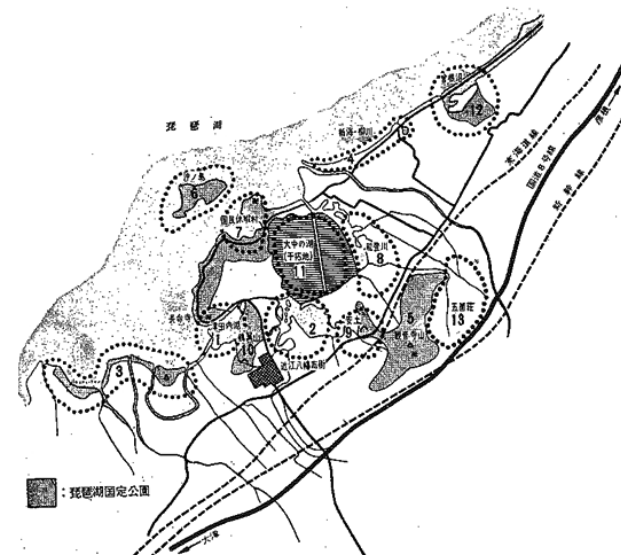
経済的な資源に着目する一方で、地域内の物質循環のバランスについては、この計画では看過されていた。干拓された内湖は水産業を支えるだけでなく、本湖に対する緩衝地帯として生活排水を浄化する機能や、遊水地としての治水機能等を有していたし、耕作地は島内で排出されるし尿を処理する機能を持っていた<sup>36</sup>。こうした機能は、大衆利用に適した自然公園施設の設置とともに失われたといえる。現在も近江八幡国民休暇村の利用者数は順調に推移しており、全国的に見れば成功例とみなされている。しかし、地域全体で見ると、主要産業であった漁業は琵琶湖の水質悪化などによって漁獲量が大幅に減少し、近江八幡市内は駅周辺の住宅地域への人口集中が顕著となり、漁業に依存していた沖島では人口が812人(1958年)から343人(2010年)に半減している。地域の移り変わりを一つの要因から論じることにはできないが、国民休暇村の建設によって都市部と直結したレクリエーション地という特徴を得たために、結果として地域内の物質的循環と経済的循環の両方が、自立性を失った側面は否定できな

図5 近江八幡集団施設地区計画区域(66年)



出所：滋賀県〔1986〕『琵琶湖国定近江八幡集団施設地区詳細計画書(案)』より転載。

図6 国民休暇村周辺の観光資源分布と保全開発構想



|      | 地点名        | 保全対象     | 開発方針            |
|------|------------|----------|-----------------|
| 自然景観 | 1 津田内湖     | 内湖・ヨシ群   | 観光漁業(総合開発)      |
|      | 2 小中の湖     | 内湖・ヨシ群   | 釣・舟遊            |
|      | 3 マイアミ・アヤメ | 湖岸樹林・浜   | 水泳・リバリテーションランド  |
|      | 4 新海一柳川    | 湖岸樹林・浜   | 水泳・舟遊           |
|      | 5 観音寺山     | 緑地       | ハイキングコース        |
|      | 6 沖ノ島      | 緑地・漁業    | 湖辺レクリ基地(アクアランド) |
|      | 7 国民休暇村    | 湖辺緑地     | 総合開発整備          |
| 文化景観 | 8 能登川      | 埋蔵文化財    | 史蹟公園化           |
|      | 9 安土       | 城閣・遺跡    | 桃山文化復元          |
|      | 10 鶴賀山     | 城址・緑地    | 展望園地            |
| 郷土景観 | 11 大中之湖    | 近代農業景観   | 農業指導センター        |
|      | 12 曾根沼     | 内湖・湿地    | 観光農業            |
|      | 13 五箇荘     | 街並・屋敷・水郷 | 江州商人記念館         |

出所：滋賀県〔1986〕『琵琶湖国定公園近江八幡集団施設地区詳細計画書(案)』より作成。

いだろう。

以上、この章では琵琶湖国定公園を取り上げ、電鉄系企業を中心とした観光関連資本と滋賀県の利害一致の下で、国立公園誘致のキャンペーンが行われたこと、湖辺の開発という括りの中で観光と干拓とが対立するものではなかったことを明らかにし、先行研究に批判的検討を加えた。そして、琵琶湖国定公園指定時は、道路周辺の景観を観光資源として利用することを基本として、公園計画が策定されたといえることを示した。さらに、国民福祉の向上と内需の拡大を目的とした政策により、県や町の後押しをうけて、近江八幡国民休暇村が建設されたことを述べた。

#### 4章 本論文のまとめ

本研究では、自然公園の成立と拡大を、自然公園の誕生とその広がり、資本主義的な労働力の再生産システムに地域資源や人間が包摂され、人間―自然の関係性が転換した過程として捉え、なかでも先行研究の少ない、国定公園をケースとして分析を加えた。以下、本論文の考察をまとめる。

第一に欧米と日本における大衆レジャーの成立と優れた景観地の利用について論じた。レジャー関連産業は労働力を効率的に再生産するという生産過程上の要因と、レジャー関連の財・サービス消費を促すという要因の両輪をもって発展し、この発展に必要なだったのが、レジャーのための労働から自由な時間と、優れた景観が保たれた空間であった。これが近代以降の社会経済において、自然公園が受け入れられる素地となっているのである。また戦時期には、国家による景観地の認定が、支配域の拡大という意味合いを持っていたことを見た。

第二に琵琶湖国定公園を取り上げ、指定に先立つ国立公園誘致が、観光関連資本と滋賀県の利害一致の下での観光キャンペーンであり、観光開発の後押しをすることが主眼だったことをみた。そして干拓が湖岸の交通基盤整備も同時に進めるものであったことを考えれば、湖辺の開発という括りの中で観光と干拓とが対立するものではなかったことを明らかにし、先行研究に批判的検討を加えた。そして、琵琶湖国定公園指定時に期待されていたのは、景観を保護することよりも、水辺の風景を鑑賞する際の視点場となる交通インフラ整備、特に湖岸道路建設で

あり、道路周辺の景観を観光資源として利用することを基本として、公園計画が策定されたといえることを示した。

第三に、国の福祉国家政策として、国民休暇村建設をはじめとした自然公園整備が行われたことを論じた。具体的には近江八幡国民休暇村の事例から、干拓や水源開発にともなう地域の変容とともに、都市と直結しつつ対置される場所として、地域の資源が観光資源として再構築され、国定公園内の施設として設置されたことを論じた。

先行研究でふれたとおり、一部の自然公園については、地域の自然保全制度として機能させることが、今後の方向性だと考えられているが、その際のアプローチとして、畠山・土屋・八巻 [2012] では、地域の関係主体が「地域環境ガバナンス」として自然公園を担う意識を共有し、自然公園制度を地域活性化の軸として発展させる試みに期待を寄せている。また、嘉田 [2001] や鳥越・家中・藤村 [2009] では生活環境主義という視点から、公的領域と私的領域に二分された所有の中で、現代社会にふさわしい「総有」を構築し、環境保全を行う取り組みを提起している。

ここで琵琶湖における、自然との関係の再構築を試みる最近の取り組みとして、「権座」（ごんざ）を紹介したい。権座は琵琶湖の内湖である西の湖の中にある、現存する唯一の飛び地で、近江八幡市白王町の湖岸から数百メートルの位置にあり、船（田舟）でのみ行くことができる。かつては同じような飛び地がいくつも存在し、農地として米作が営まれていたが、干拓によって姿を消し、権座も放置状態にあった。しかし 1993 年に西の湖がラムサール条約湿地として登録されたことや、周辺地域が国の重要文化的景観として指定されたことを契機として、地域の伝統的な景観と生態系の保全が見直されるようになった。

このような盛り上がりを受けて、集落営農組合が中心となって設立した「水郷を守り育てる会」は、権座で米の作付けを復活させ、滋賀県内の酒蔵でオリジナルの地酒を醸造する活動を行っている。田んぼには「水田魚道」が設置され、在来種（湖魚）が産卵できる「ゆりかご水田」となるよう、地域の生態系の復活にも配慮がされている。さらに、権座をフィールドとした農業体験学習会や、コンサート等のイベントも定期的に行われている。権座の特徴

は、優れた自然景観地の保全と農業の営みが一致していることに加え、レジャーや教育活動も混在しており、訪れる人は労働や余暇といった明確な場所・時間の境界を超えた活動をしていると言えることだ。さらに、グローバルやナショナルな保護地域の論理を地域の人々が咀嚼し、ローカルの論理が発展したことも重要である。両者が調和することも、景観や環境保全を核とした地域づくりが発達した一因であろう。

権座における試みは、国立公園が地域の一部として守られ、利用されていく際に、土地の所有形態や管理主体の見直しによる「外的自然」の再構築とともに、「内的自然」である、私たちの生活のスタイル、レジャーのあり方を見直す必要があることを示している。そして、外的自然と内的自然のあり方を再考する必要を示すと同時に、近代の政治経済的背景から生まれた保護地域の理論と、生活空間としての地域の環境保全が、両立して発展する可能性を示唆している。第一章でふれたように、昨今生物多様性の保全や自然環境保全とともに、防災や観光、環境教育といった側面から、地域社会に裨益する保護地域のあり方が問われており、特にアジアの特徴を活かした保護地域の仕組みづくりは、日本がイニシアティブをもって国際的な貢献が行える分野であろう。地域社会の発展という側面から、さらなる具体的な事例の深掘りや手法を検討することは、今後の検討課題としたい。

#### 【参考文献一覧】

アジア保護地域憲章(仙台宣言)(<http://asia-parks.org/j/materials.html> 2014/7/20 最終アクセス)  
 安倍泰隆・田中謙[1999]「琵琶湖総合開発特別措置法における琵琶湖の環境保全」阿部泰隆・中村正久編『湖の環境と法:びわ湖のほとりから』信山社出版  
 アラン・ユルバン著、渡辺響子訳[2010]『レジャーの誕生<新版>上』藤原書店  
 池見哲司[1982]『水戦争:琵琶湖現代史』緑風書房  
 市川昌広・生方史数・内藤大輔「森林管理制度の歴史的展開と地域住民」市川昌広・生方史数・内藤大輔編『熱帯アジアの人々と森林管理制度:現場からのガバナンス論』人文書院  
 宇野佐[1961]「自然公園」関口鉄太郎編著『造園技

術:設計・施工』養賢堂

近江八幡市市議会[1963]『近江八幡市議会会議録昭和38年』(7月1日,9月25日)

近江八幡市秘書室広報係[1961]『おおみはちまん』21

岡田知弘[1989]『日本資本主義と農村開発』法律文化社

岡本伸之編[2001]『観光学入門:ポストマスツーリズムの観光学』有斐閣アルマ

小川四良[1994]『沖島に生きる』サンライズ印刷出版部

オギュスタン・ベルク著、木岡伸夫訳[2011]『風景という知:近代のパラダイムを超えて』世界思想社

小沢晴司[2012]「耶馬日田英彦山国立公園成立と国立道路公園構想について」『ランドスケープ研究:日本造園学会誌』75(5)

小沢晴司[2011]「琵琶湖国立公園の景観に関する研究:博士(環境科学)の学位授与の資格の一部として滋賀県立大学大学院環境科学研究科に提出した研究論文」

加治隆[2001]「休暇村近江八幡のあゆみ」滋賀県『琵琶湖の風景』

加治隆[2009]『自然公園における休暇村成立の意義と公園利用への効果に関する研究』東京環境工科学園出版部

嘉田由紀子[2001]『水辺暮らしの環境学:琵琶湖と世界の湖から』昭和堂

嘉田由紀子[2003]「環境社会学から琵琶湖政策の100年を見る」環境経済・政策学会編『公共事業と環境保全』東洋経済新報社

加藤峰夫[2008]『国立公園の法と制度』古今書院  
 環境省「『生物多様性国家戦略20122020』の閣議決定について」(<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=15758>, 2014/9/7 最終アクセス)

環境省「自然公園法の改正について(平成22年4月1日施行)」(<http://www.env.go.jp/nature/np/law/kaisei201004.html>, 2014/9/7 最終アクセス)

環境庁自然保護局計画課監修[1989]『自然環境保全審議会利用のあり方検討小委員会報告:自然・ふれあい新時代』第一法規

環境庁自然保護局[1981]『自然保護行政のあゆみ』環境庁自然保護局

神田孝治[2009]「吉野熊野国立公園の指定と熊野風



景の変容』『観光学：和歌山大学観光学部設置記念論集』設置記念号

岸田日出男 [1938]「国立公園施設費の要求について」国立公園協会『国立公園』10(2)

木村憲治 [1999]「琵琶湖総合開発における自然保護地域公有化事業」阿部泰隆・中村正久編『湖の環境と法：びわ湖のほとりから』信山社出版

木村憲治ほか [1974]『びわ湖Ⅱ：開発のゆくえ』滋賀大学湖沼研究所

木村道德・井手慎司 [2009]「ソーシャルネットワークに着目した住民主導型景観保全活動の継続要因に関する研究：滋賀県近江八幡市を例として」『環境情報科学論文集』23

栗山浩一・庄子康編著 [2005]『環境と観光の経済評価：国立公園の維持と管理』勁草書房

京阪神急行電鉄営業部 [1948]『K.O.K：キョート・オーサカ・コーベ』（NPO 法人西山卯三すまい・まちづくり文庫，地方自治体計画滋賀，滋賀県観光計画（1））

京阪電気鉄道株式会社史料編纂委員会 [1960]『鉄路五十年』京阪電気鉄道

厚生省国立公園部 [1957]「琵琶湖国定公園区域変更および公園計画案」（滋賀県行政文書ファイル『S37 公園計画』）

厚生省大臣官房企画室編 [1959]『厚生白書昭和 34 年度版：福祉計画と人間の福祉のための投資』大蔵省印刷局，58

国際自然保護連合日本委員会ホームページ「IUCN の活動：保護地域－保護地域 6 つのタイプ」（<http://www.iucn.jp/protection/reserve/reserve.html>，2014/8/24 最終アクセス）

国立公園協会 [1938]『国立公園』10(1)

財団法人国立公園協会編 [2011]『2011 自然公園のてびき』財団法人国立公園協会

佐藤誠 [1990]『リゾート列島』岩波書店

佐野静代 [2008]『中近世の村落と水辺の環境史：景観・生業・資源管理』吉川弘文館

佐野浩祥 [2007]「戦後国土計画と観光政策の関係：大規模観光レクリエーション基地開発の展開を中心として」『都市計画別冊都市計画論文集』42(3)

滋賀県 [1941-51]「候補地琵琶湖国定公園設置に関し制限の緩和要望（昭和 17 年）」『滋賀県行政文書昭・て・16・観光事業昭和 16～26 年』

滋賀県 [1949]「滋賀県観光事業振興総合計画策定要

綱（案）」およびその会議録（NPO 法人西山卯三すまい・まちづくり文庫，BOX 番号 186 琵琶湖滋賀県観光開発計画，資料 ID51362）

滋賀県 [1960]『琵琶湖国定公園区域変更および公園計画変更案』（NPO 法人西山卯三すまい・まちづくり文庫，BOX 滋賀県観光関係資料）

滋賀県 [1961]『滋賀県観光開発計画構想案』（NPO 法人西山卯三すまい・まちづくり文庫，資料 ID70478）

滋賀県 [1966]「琵琶湖国定近江八幡集団施設地区詳細計画書（案）」（滋賀県行政文書：S38-41 琵琶湖国定公園集団施設計画ファイル）

滋賀県 [1970]『「琵琶湖国定公園再編成の基本方針はいかにあるべきか」について：滋賀県観光事業審議会答申』

滋賀県 [1971a]『琵琶湖国定公園湖岸公園化構想』

滋賀県 [1971b]『琵琶湖総合開発計画の基本方針（案）』

滋賀県 [1973a]『琵琶湖国定公園区域変更および公園計画変更案昭和 48 年 3 月』（滋賀県行政文書：S48 琵琶湖国定公園区域及び公園計画変更ファイル）

滋賀県 [1973b]『琵琶湖周辺土地公有化計画基本調査報告書』

滋賀県 [1973c]『自然保護対策プロジェクトチーム：自然保護対策の基本方針水・緑・鳥の構想』

滋賀県 [1973d]『滋賀県の自然公園昭和 47 年度』

滋賀県 [1979]『琵琶湖総合開発関係資料集』

滋賀県「琵琶湖国定公園特別地域許可基準」，「琵琶湖国定公園公園区域及び公園計画変更事業経過表」（滋賀県行政文書：S48 琵琶湖国定公園区域及び公園計画変更ファイル）

滋賀県『滋賀県統計書』各年版

滋賀県『歳出歳入決算書』各年版

滋賀県『主要施策の成果』各年版

滋賀県観光審議会 [1949]『滋賀県観光事業振興総合計画書』，『観光道路・鐵道・港湾整備計画書』（NPO 法人西山卯三すまい・まちづくり文庫，BOX 滋賀県観光関係資料，資料 ID001759）

滋賀県観光連盟編 [1989]『観光滋賀の歩み』滋賀県観光連盟

滋賀県企画部開発課『奥びわ湖開発基本計画』（NPO 法人西山卯三すまい・まちづくり文庫，BOX 滋賀県観光開発関係資料，資料 ID000543）

滋賀県行政文書「37 大総第 2003 号：休暇村第一次

計画協議に対する回答」(滋賀県行政文書:S38-41  
琵琶湖国定公園集団施設計画ファイル)  
滋賀県議会[1947]『滋賀県議会会議録』(7月14  
日, 11月29日)  
滋賀県史編さん委員会編[1974]『滋賀県史第二巻』  
滋賀県  
滋賀県史編さん委員会編[1979]『滋賀県史第四巻』  
滋賀県  
滋賀県商工労働部[1964]『滋賀県観光開発実施(7ヶ  
年)計画』  
社団法人農業開発研修センター編[1977]『新しい土  
新しい人:琵琶湖大中の湖干拓史』青巧社  
白坂蕃[1986]『スキーと山地集落』明玄書房  
鈴木茂・小淵港編[1991]『リゾートの総合的研究:  
国民の「休養権」と公共責任』晃洋書房  
鈴木龍也[2009]「日本の入会権の構造:イギリスの  
入会権との比較の視点から」室田武編『グローバル  
時代のローカルコモンズ』ミネルバ書房  
関口鉄太郎[1937]「滋賀県観光事業に対する将来の  
方策」『観光の近江』滋賀県観光協会, 1  
関口鉄太郎[1961]「道路の造園的取り扱い」関口鉄  
太郎編著『造園技術:設計・施工』養賢堂  
瀬田信哉[2009]『再生する国立公園 日本の自然と  
風景を守り, 支える人たち』アサヒビール株式会社  
発行, 清水弘文堂書房編集発売  
田村剛[1937]「観光資源の利用と観光計画」『観光  
の近江』滋賀県観光協会, 1  
田村剛[1938]「国立公園の再検討」『造園雑誌』6(2)  
依浩三[2008]『北海道:緑の環境史』北海道大学出  
版  
東城文柄[2009]「バン格拉デシュ・モドゥプール国  
立公園における森林保全政策と地域住民の権利の対  
立に関する研究」京都大学大学院アジア・アフリカ  
地域研究研究科東南アジア地域研究専攻学博士論文  
(地域研究)([http://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/  
dspace/bitstream/2433/123867/1/ytiik00068.  
pdf](http://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/123867/1/ytiik00068.pdf), 2012/12/17 最終アクセス)  
鳥越楷之・家中茂・藤村美穂[2009]『景観形成と地  
域コミュニティ:地域資本を増やす景観政策』農文  
協  
長尾隼[2011]「ナショナルな風景をめぐる:国立  
公園選定過程における風景観の交錯」『関西学院大  
学先端社会研究所紀要』6  
中島千恵子・小田輝子編[1987]『西川友孝遺稿集』

西川節子  
西野真知子[2008]「内湖の生物多様性保全・修復に  
向けて:特集論文I 水辺エコトーンにおける生物多  
様性と生業活動・コモンズの変容に関する研究」『滋  
賀大学環境総合研究センター研究年報』5(1)  
日本自然保護協会[2013]『自然保護アトラス』日本  
自然保護協会  
日本放送出版協会放送世論調査所[1981]『図説日  
本の生活時間 1980』日本放送協会出版  
日本放送文化研究所[1965]『国民生活時間調査資  
料編V』日本放送協会出版  
野瀬宇三郎(琵琶湖観光協会八幡支部長)[1949]  
「ジェーン台風で被害を蒙った長命寺遊園地:今後の  
処置と抱負」近江八幡市『八幡弘報』9  
畠山武道・土屋俊幸・八巻一成編著[2012]『イギリ  
ス国立公園の現状と未来:進化する自然公園制度の  
確立に向けて』北海道大学出版  
久野秀二『農業生産力と経済学の課題(未定  
稿)』([https://www.econ.kyoto-u.ac.jp/~hisano/  
documents/agecon\\_text\\_1.pdf](https://www.econ.kyoto-u.ac.jp/~hisano/documents/agecon_text_1.pdf) 2014/8/11 最終ア  
クセス)  
兵庫県観光連盟[1947]『第一回観光夏季講習  
会』(NPO 法人西山卯三すまい・まちづくり文庫,  
BOX 番号 186 琵琶湖滋賀県観光開発計画, 資料  
ID051366)  
廣川祐司[2012]「環境保全に寄与する「総有的所有  
館」による公共的土地利用秩序の形成」『千葉  
大学公共研究』8(1)([http://mitizane.ll.chiba-u.jp/  
metadb/up/ReCPAcoe/81hirokaawa.pdf](http://mitizane.ll.chiba-u.jp/metadb/up/ReCPAcoe/81hirokaawa.pdf), 2014/9/7  
最終アクセス)  
琵琶湖干拓史編さん委員会編[1970]『琵琶湖干拓史』  
琵琶湖干拓史編纂事務局  
琵琶湖国立公園期成同盟会『琵琶湖国立公園総合施  
設計画』(NPO 法人西山卯三すまい・まちづくり文庫,  
袋資料 ID51362)  
琵琶湖総合開発協議会編[1981]『新聞報道に見る琵  
琶湖総合開発のあゆみその4』琵琶湖総合開発協議  
会  
琵琶湖総合開発協議会編[1994]『新聞報道に見る琵  
琶湖総合開発のあゆみその6』琵琶湖総合開発協議  
会  
堀繁[1993]「わが国の国立公園の計画管理の実態と  
その変遷に関する研究1:指定と保護計画」『東京大  
学農学部演習林報告』(90)

堀繁 [1994]「我が国の国立公園の計画管理の実態とその変遷に関する研究 (Ⅱ)」『東大農学部演習林報告』(91)

前田勇編著 [2006]『現代観光総論第三版』学文社

丸山宏 [1994]『近代日本公園史の研究』思文閣出版

村上忠弘 [1983]「オキシデーション・ディッチの計画・設計：近江八幡市沖島浄化センターの事例を中心として」環境技術学会『環境技術』12 (2)

村串仁三郎 [2005]『国立公園成立史の研究—開発と自然保護の確執を中心に—』法政大学出版局

村串仁三郎 [2011]『自然保護と戦後日本の国立公園』時潮社

持齋康弘・堀繁・仲間浩一 [1995]「我が国における自然風景地立地型車道の計画・設計コンセプトの変遷に関する研究」都市計画学会『都市計画別冊都市計画論文集』30

山口有次「レジャーの関連用語の定義」(「観光レジャー行動・観光レジャー施設・観光レジャー地域計画の研究室」<http://www.f.waseda.jp/yujiyamagu/home.html>, 2014/6/8 最終アクセス)

Dudley, N. [2008] Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, IUCN. (古田尚也・山崎厚子訳 [2012]「IUCN 保護地域管理カテゴリー適用ガイドライン」([http://wcpa-j.jp/UP\\_documents/PAPS-016-Ja.pdf](http://wcpa-j.jp/UP_documents/PAPS-016-Ja.pdf), 2014/9/5 最終アクセス))

Laungaramsri, Pinkaew. [2002] "On the Politics of Nature Conservation in Thailand" Kyoto Review of Southeast Asia, Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University. (<http://kyotoreview.org/issue-2-disaster-and-rehabilitation/on-the-politics-of-nature-conservation-in-thailand/>, 2012/9/7 最終アクセス)

#### 【注】

1 日本自然保護協会 [2013]『自然保護アトラス』日本自然保護協会。

2 アジア保護地域憲章 (仙台宣言) (<http://asia-parks.org/j/materials.html> 2014/7/20 最終アクセス)。

3 本多静六の門下で、国立公園の父と呼ばれる田村剛、欧米に渡り原生自然の保護を重視する国立公園制度の導入を提唱した上原敬二に始まり、数多くの実務家・研究者が輩出された (俵 [2008])。現在までの研究蓄積も、初期の論争の視角である、大衆

の利用派 (本多・田村) と保護派 (上原) の対立を基点として論じられることが多いように思われる。

4 環境省「自然公園法の改正について (平成 22 年 4 月 1 日施行)」。<http://www.env.go.jp/nature/np/law/kaisei201004.html>, 2014/9/7 最終アクセス)

5 保護地域システムは地球表面積の 12% におよぶ。現在、先住民や地域コミュニティによるガバナンスは、国際的なスタンダードである IUCN (国際自然保護連合) の定義においても、大きく取り上げられるようになった。IUCN は、保護地域の定義は国によって多様であるべきで、さまざまなガバナンスの形態があることを認め、土地所有や管理に対して「中立的」であると言明している (Dudley [2008])。

6 土地の所有形態を問わずに指定を行う公園を地域制公園、国や地方自治体の土地所有で公園専用地となっている場合、営造物公園と呼ばれている。

7 詳しくは COP10 を受けて決定された「生物多様性国家戦略 2012-2020」を参照。(環境省『「生物多様性国家戦略 2012-2020」の閣議決定について」(<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=15758>, 2014/9/7 最終アクセス))

8 生産力の概念および外的自然と内的自然の解釈は、久野の論考を参考にした。(https://www.econ.kyoto-u.ac.jp/~hisano/documents/agecon\_text\_1.pdf 2014/8/11 最終アクセス)

9 レジャー概念は研究者によって違いがあるが、山口有次はレジャー関連用語の定義と類似語の概念整理の中で、余暇を「労働から開放された自由な時間 (価値を生産しない時間)」と、「自分で処理をすることが許された自由な時間」と定義し、レジャーを「自由時間において人間としての楽しみを得る充実行為 (およびその自由時間そのもの)」とする。本稿では基本的にはこの定義を前提として論じる。なお、日本においては政策的文脈において、1970 年代前半盛んに「レジャー」の概念規定が行われ、その用法が現在も継続して使用されており、英語の「Leisure」の概念とは乖離があること、そのため研究者の間でも「余暇」や「レジャー」の概念に認識の相違があることを加えておく。

10 ベルク [2011]

11 国立・国定公園の区域は普通地域と特別地域に分けられる。特別地域内では工作物の建設や樹木の伐採等を行う場合、国立公園は環境大臣または地方

環境事務所長、国定公園は都道府県知事から許可が必要。この行為規制が自然公園法による景観保護の核心である。規制の強い方から順に、特別保護地区、1種、2種、3種特別地域となる(財団法人国立公園協会[2011])。

12 「風景」は視覚で捉えた事物を見る人の心や感情や知識等を介して主観的に捉えた場合に使用されることが多く、「景観」は視覚で捉えた事物を客観的・科学的に捉えた場合に使用されることが多い(EIC環境用語集「景観」(<http://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&serial=718>, 2014/9/7 最終アクセス)。

13 1960年に厚生省に入省。滋賀県庁において公園行政(休暇村計画, 自然保護地公有化事業ふくむ)に携わる。1997年から財団法人国民休暇村協会常務理事, 2006年から東京環境工科専門学校校長。現在は公職を退きNPOの理事長を務める(2012年インタビュー実施時点)。

14 環境省長野自然環境事務所長(2012年インタビュー実施時点)。2009年から2011年まで滋賀県立大学環境共生システム研究センターにて, 特定教授を務める。

15 この他に一般財団法人休暇村協会, 財団法人ハートランド推進財団, 近江八幡市総合政策部政策推進課, 近江八幡市市議会事務局, 株式会社地域計画建築研究所に, 資料提供および閲覧にご協力頂いた。

16 ユルバン[2010] 126-129ページ。

17 佐藤[1990]

18 地名なしを除く(瀬田[2009])。

19 環境庁自然保護局計画課[1989]

20 戦後初めて指定された国立公園である伊勢志摩国立公園(1946年)は, 私有地が9割以上であることや, 既に観光・巡礼地と発展した場所であることから, アメリカの国立公園の思想とは相反するものだ。これは象徴的風景や文化財への支配を誇示すると同時に, これらが国民意識の醸成に再び利用されることを防ごうとしたと考えられるだろう。

21 岡田[1989]

22 前田[2006]

23 加治[2009] 70ページ。

24 環境省「自然公園の今後のあり方検討小委員会 議事録」より。([http://www.env.go.jp/nature/koen\\_kento/siryo.html#061031](http://www.env.go.jp/nature/koen_kento/siryo.html#061031) 2014/9/7 最終アクセス)

25 高いところから眺め下ろす際の視線の角度のこと。

26 小沢前掲論文, 30-35ページ。

27 滋賀県「候補地琵琶湖国立公園設置に関し制限の緩和要望(昭和一七年)」『滋賀県行政文書昭・て・16・管工事業昭和16~26年』。

28 関口榮太郎[1937]

29 1935年琵琶湖対策審議会で発表された案では, ①琵琶湖の常水位を高くして用水需要を賄う, ②湖岸線240kmのうち175.5kmに高さ3.6mの堤防を築く, ③堤防上には湖周道路を作る, という案が提案された。これは内湖や入江の干拓にも利点があるとされていた。

30 滋賀県[1979]

31 滋賀県[1960]

32 他の国立公園でも, 主要道路沿いに特別地域が配されている例がある(小沢[2012])。

33 集団施設地区と国民休暇村整備の変遷については, 堀[1994]に詳しく論じられている。また各地の休暇村の特性については, 財団法人休暇村協会の理事長も務めた加治の著作(加治[2009]など)が詳しい。

34 近江八幡市市議会[1963]『近江八幡市議会会議録昭和38年(7月1日, 9月25日)』より。

35 なお, 当初の計画区域は210haであったが, これは大阪営林署との調整の結果37.42haとなり, 森林や湾を広く利用した探索路やドライブウェイなどの計画は立ち消えになり, 宿泊施設と周辺のテニスコートやキャンプ場などが中心となった。

36 村上[1983], 嘉田[2001], ならびに加治隆氏からのヒアリングによる。

(アルパック株式会社地域計画建築研究所 研究員)